

論	文
Articles	

企業の農業参入に対する懸念点の検証

—都道府県アンケート調査から—

渋谷 往 男^{*†}

(平成 30 年 6 月 7 日受付/平成 30 年 9 月 11 日受理)

要約：企業の農業参入に関するさまざまな懸念が、現在も現場の農業関係者によって意識され続け参入の障害になっている。そこで、過去の懸念について、農業参入解禁後に顕在化した状況の検証を目的として、都道府県の農業参入担当部署に対してアンケート調査を実施した。その結果、現時点では、参入企業の撤退とその後の農地荒廃、農地の不適正利用、家族農業経営の農業離れなど過去の懸念点はほとんど当てはまっていないことと企業の農地取得についての考え方がわかった。農政の抜本的な改革が求められる中で、農業現場では参入企業を担い手の一員と位置づけて、実態に基づいた落ち着いた議論と対応、さらには将来設計が必要といえる。

キーワード：企業の農業参入、懸念、検証、アンケート

1. はじめに

わが国における企業の農業参入は 2003 年 4 月に導入された、いわゆる農地リース特区により解禁された。それから約 15 年が経過し、制度的な変更がなされるとともに、参入企業数は拡大の一途をたどってきた。特に、2009 年 12 月の改正農地法施行以降は参入企業数の増加がそれまでの 5 倍以上の早さになっている¹⁾。こうした中で、企業の農業参入解禁時の議論、特にその懸念点について一定の結論を得ることが可能になってきたといえる。

ここで、企業の農業参入をめぐる一連の制度整備についてまとめる。議論の端緒を開いたのは、1992 年に農林水産省が発表したいわゆる新政策²⁾といえる。その後、規制緩和議論と農業改革議論が並行して行われた。特に、1996 年頃からは農業基本法の改正にあたって、「食料・農業・農村基本問題調査会」や「食料・農業・農村政策審議会」を中心に盛んに議論がなされ、1999 年に食料・農業・農村基本法の制定に至った。翌年に策定された食料・農業・農村基本計画において、農業生産法人³⁾の一形態としての株式会社容認の方向⁴⁾が示された。同年中に農地法改正という形でこれが実現し、2001 年 3 月から施行された。

その後、2001 年末には規制緩和政策の一環として構造改革特区が提起され、2003 年 4 月から各分野で導入された。この中には、規制緩和の象徴として、いわゆる農地リース特区⁵⁾が盛り込まれ、農地の貸借方式によって、一般企業の農業参入が実現した。構造改革特区制度は導入後特段の問題が発生しなければ全国に展開するとされていたことから 2005 年に農業経営基盤強化促進法で定める特定法人貸付事業として全国に展開された。

2009 年には、企業の農業参入の一層の促進などをねらい

として農地法が大幅に改正され、解除条件付農地貸借方式により一般企業の農業参入条件が大幅に緩和された。

2. 既往の研究と本稿の問題意識

(1) 企業の農業参入への懸念に関する既往の研究

企業の農業参入およびそれを規定する農地制度については、さまざまな議論がなされてきた。高橋 (2009) や高橋 (2013) では、農地制度をめぐる近年の議論についてのレビューが行われている。

ここでは、こうしたレビューも参考にしつつ、具体的な指摘を確認する。なお、農業参入議論の主要な論点の一つである「耕作者主義」に関しては、法理念の問題であるとともに企業行動からの検証が困難なこと、および 2009 年の農地法改正によりその位置づけが大きく変化したことから検証の対象から除外する。

a) 参入企業の安易な撤退と跡地の荒廃

企業の農業参入の懸念点の一つとして、いったん参入した企業が安易に撤退することに対する懸念がある。田代 (1997 : p.83) は「株式会社はもうからなくなれば、あるいはより有利な投資先がみつければ、速やかに資本を撤退・移動させる」としている。また、太田原 (2002) は「企業は赤字が続けば撤退するのが当然の理論である。問題は、その跡地をどうするかである。」と指摘している。石井 (2002) は企業の農業参入を、郊外に立地した大型店の撤退になぞらえて懸念を示している⁶⁾。田代 (2003 : p.79) は、農地リース特区の導入を受けて、「特区が解消されたり、撤退がおこったりしたら、農地が農地として地元に戻ってくる現実性は極めて乏しく、地域としては農地を捨てたに等しいといえる」としている。こうした指摘も影響したと思われるが、農林水産省の審議会では「耕作からの撤退により大規

^{*} 東京農業大学国際食料情報学部国際バイオビジネス学科

[†] Corresponding author (E-mail : y3shibuy@nodai.ac.jp)

模な遊休化につながるおそれがある」との論点が示されている⁷⁾。

また、参入企業の撤退について、渋谷（2007：p.33）は参入企業へのアンケート調査より撤退の可能性に言及している⁸⁾。さらに、農林水産省の調査に基づき、国会において政府が答弁したものがある。この中で、当時特定法人貸付事業によって参入した320法人がある一方で、これとは別に撤退した法人が31法人確認されていることが報告されている⁹⁾。渋谷（2011：pp.84-85）は撤退企業4社へのヒアリング調査によって、撤退事象について本業の経営要因と農業の経営要因という2つを指摘しつつ、対象事例では撤退後の農地は別の耕作者が耕作を継続していることを示している。このように、一部の撤退事例は既に確認・報告されている。

b) 企業による農地の不適正利用

新政策では、「株式会社一般に農地取得を認めることは投機及び資産保有目的での農地取得を行う恐れがある」としている。原田（1996：p.11）は、「日本の土地利用規制の実態の下では、株式会社による転用・投機目的の農地取得を阻止することは極めて困難」としている。また、千葉県での事例などをもとに、全国農業会議所（2002）の申し入れや農林水産省の審議会資料に「産業廃棄物の不法投棄等につながるおそれがある」¹⁰⁾としているように、不適正利用の懸念は根強い。

また、全国農業会議所の「農用地の不適正取得等に関する情報収集調査（2004）」では倒産・撤退、産廃不法投棄の事実が示されている。

c) 家族農業経営への影響

原田（1996：p.11）は農業生産法人の組織形態としての株式会社の容認に対する懸念として、「株式会社による企業としての農業経営は仮にそれが成立しうるとすれば、最優良な農業地帯を中心に、そこに存在しうる先進的家族農業経営を駆逐することによって成立する。他方、その企業経営の生産性を前提として価格政策その他の農業施策が講じられれば、より条件の劣る地域の家族農業経営も衰退・消滅の道をたどるほかない。それは、経済効率の名による農業・農村の縮小・切り捨てとなろう。」としている。

また、棚沢（2002）は、農地制度の見直しに関連して『『経営』と『農作業への直接従事』が分かされると、自分自身の意思決定と才覚に基づき農作業を行うという、なりわいとしての農業の全体性が失われます。その結果、一番懸念されるのはますます農業離れが進むとともに農業の持続性が損なわれることです。』と指摘している。いずれも、企業の農業参入の結果として家族農業経営の農業離れが進むとしている。

d) 企業による農地取得の是非

企業の農地取得については、新政策で否定されたものの、経団連（1997）が株式会社の農地取得の段階的解禁として、「農地転用規制の強化を前提に、株式会社の農地取得を認めるにあたっては、段階的に進めていくことが考えられる。例えば、第一段階として、農業生産法人への株式会社の出資要件を大幅に緩和し、第二段階として、借地方

式による株式会社の営農を認める。その上で最終的に、一定の条件の下で株式会社の農地取得を認める方式が考えられる。」と提起している。

その後幾多の議論を経て、一般企業の農業参入は、2003年に始まった農地リース特区以来、農地の貸借方式に限定され、所有権は今日に至るまで認められていない。また、個々の参入企業からは、農地取得についての要望はほとんど見られない¹¹⁾。しかし、原田（2011：p.40）は「次の改正では『農地の所有権取得の自由化』まで進むのではないかという危惧」を示している。実際に、企業経営者に対するアンケート¹²⁾では企業が農地所有できた方がよいとの回答が53.1%との報告もある。また、経団連は、「企業の農業事業については、経営の観点や現場の懸念などから、現行のリース対応で十分であるとの意見がある一方、新たな担い手として活発に活動するためには農地所有などの規制緩和を求める意見がある。」としている¹³⁾ように、農地所有の解禁についても引き続き議論のテーブルに載せている。このように企業による農地所有の是非も議論の一致には至っていない。

(2) 本稿の問題意識と目的

a) 本稿の問題意識

これまでみたように企業の農業参入は、過去さまざまな議論、懸念を乗り越えて制度整備が進み、2009年の農地法改正によって帰結をみた。しかし、当時の懸念が払拭されて制度整備が進んだ訳ではなく、部分的、試行的な取り組みを積み重ねて今日に至っている。このため、参入当時に提起された懸念が農業の現場を中心に引き続き意識され、参入についての障害となっていると同時に、地域として企業を有効に活用していくような前向きな取り組みも制約されている恐れがある。特に、企業が参入する際に、市町村や農業委員会、さらに個々の農業者の間において、参入時の懸念が引き続き意識され、参入についての動きが進まない例が少なくない。実際に、県の担当者として企業参入を積極的に推進している磯田ら（2014：p.13）は、現在も農業の現場ではこうした声があるとしているとともに、これらを“企業参入アレルギー”と称している。

さらに、企業の農地取得についてもさらなる規制緩和論が消えていないと、制度の安定性に対する不安要素になり、参入側、受入側ともに長期的な計画を前提とした意思決定が困難になる可能性がある。

一方、農家の高齢化は現在も進行中であり、昭和・一桁世代とそれに続く世代の引退期を迎える中で、わが国の耕作者は急速に減少しつつある。このため、企業の農業参入に関する各種の懸念を早く払拭しておかないと、不耕作地が拡大し、国民的資源である農地の有効利用が損なわれる恐れがある。

b) 本稿の目的

企業の農業参入についての制度整備前後での議論では不明確だったことが、現時点になって一定の結論が見えつつある¹⁴⁾。そこで、参入の実態に基づいて農業関係者の共通理解を形成できれば、わが国全体および地域農業の将来に

ついて、企業を農業のプレーヤーと考えた上で落ち着いた議論や、将来設計が行えるようになる。こうしたことを将来の目標としつつ、本稿では企業の農業参入に関する過去の懸念が、解禁後にどの程度当てはまっているのかを検証することを目的とする。

3. 研究の方法

過去の懸念点についての実態把握は、個々の事例を詳細に把握することが最善の方法である。しかし、農地法改正前の農地リース方式で400法人以上、同改正後の解除条件付貸借方式では1,500法人以上の参入がある¹⁵⁾。農業生産法人を設立しての参入、農業生産法人に出資する形での参入なども含めるとさらに多くの参入事例があり、こうした事例への直接的な調査は困難である。また、参入企業自身に対してアンケート調査等を実施しても、回収率の低さが予想されるとともに懸念されているような事項をありのままに把握するのは困難で、企業としてバイアスのかかった回答が予想される。

そこで、企業の農業参入について、比較的現場に近く、かつ客観的な立場で見ることができるといふこと、加えて、農業政策を理解し、地域農業を俯瞰的に見ることができるとして、都道府県の企業の農業参入担当部局（以下、単に「担当部局」とする）を対象としてアンケート調査を行うこととした。

調査実施にあたっては、まず4県の担当部局を対象に、設問設計のためのプレアンケートと議論を行った。この4県は参入に積極的な県と消極的な県を取り混ぜて設定した。その上で、全国47都道府県の担当部局に郵送法でアンケート調査を実施した。実施時期は2013年3月～5月で一部の調査票は回収が9月になった。回収率は100%であった。

4. 結果と考察

(1) 農業参入に対する都道府県の対応状況

都道府県（以下、本文中及び表中では単に「県」とする）の担当部局との従前の意見交換や本調査の事前調査としての4県へのヒアリングから農業参入に対する県の対応の違いはかなり幅があることを把握していた。そこで、まず各県の対応状況を聞いた。

a) 参入の取り組みと変化

表1に示すように2009年の農地法改正前から「積極的に参入促進を図っていた」県は11県、23%にとどまっており、「ある程度参入促進を図っていた」、を加えても、18県、38%にとどまっている。また、農地法改正により参入促進の取り組みを強化した県は、19県、40%となっており、法改正が県の姿勢の変化に一定程度つながっていることがわかった。補足的な質問で法改正以外の参入促進強化の要因を聞いたところ、全体で19県の記述があり、担い手不足等の事情が13県、耕作放棄地の拡大が12県、その他、参入企業からの相談が増加しているため、新たなビジネスモデルの創出に期待するため、農村の活力向上のための各理由が2県から挙がっていた。

表1 農地法改正前の都道府県の対応姿勢ごとの法改正による取り組みの変化

選択肢	1. 参入促進の取り組みを強化した	2. 特に変化はない	合計
1. 積極的に参入促進を図っていた	3 県	8 県	11 県
2. ある程度参入促進を図っていた	3 県	4 県	7 県
3. 特に参入促進を図っていなかった	13 県	16 県	29 県
合計	19 県	28 県	47 県

b) 現在の取り組み状況

次に、現状での農業参入への対応姿勢を聞いた（表2）。「積極的に参入促進を進めている」のは、11県、23%、「相談があれば積極的に参入を促進している」が14県、30%であり、両方を加えると25県、53%となっている。一方、「相談があれば、対応している」というやや消極的な対応は22県、47%にのぼっている。

表2 都道府県の農業参入の対応姿勢

選択肢	実数	比率%
1. 積極的に農業参入を進めている	11 県	23%
2. 農業参入についての相談があれば、積極的に参入を促進している	14 県	30%
3. 農業参入について相談があれば、対応している	22 県	47%
4. 農業参入についての相談があっても、あまり積極的には対応していない	0 県	0%
5. その他	0 県	0%
合計	47 県	100%

c) 小括

農地法改正は県の農業参入対応強化のきっかけになったといえる。しかし、約6割の県が農地法改正前は特に参入促進を図っていなかったとしており、改正後も約5割の県で受け身の対応となっている。磯田ら（2014：p.13）が示す大分県のように専門の部局をつくるなどで積極的に対応している県は必ずしも多くないといえる。同じ法制度であっても県によりこうした対応の違いが現れている。また、今回関東地方の県から「市町村も参入に積極的なところと、消極的なところさまざまである」と指摘されたように、同一県内でも市町村によって対応の違いが認められるとの意見が聞かれることが多い。この原因として、農地条件などの物理的な要因の他に、“企業参入アレルギー”が農業関係者の間で依然として強く存在していることが背景にあると思われる。

(2) 企業参入の撤退の実態と対応

政府答弁（2009）や渋谷（2011）により、報告された撤退理由をみると、限定されたサンプル数ながら、「安易な撤退」とは言い切れない。そこで、まず、これが一部にとどまるものか、全国的なものなのか、という点を明らかにする必要がある。その上で、撤退の理由や撤退後の農地が荒廃しているのか否かを確認する必要がある。

a) 撤退事例の存在状況

撤退事例については、県の担当部局でも詳細かつリアルタイムで把握している訳ではない。そこで、調査票では撤退事例の有無として直接聞くのではなく、撤退事例の把握状況、として聞いた。その結果（表3）、全体の8割の県が「撤退事例あり」または「あるようだ」としている。この結果から、参入企業の撤退は全国的に発生していると捉えることができる。一方で、「撤退事例はないと認識している」は17%にとどまっている。

表3 撤退事例の把握状況

選択肢	実数	比率%
1. 撤退事例があり、企業名・市町村等をほぼ全て把握している	10 県	24%
2. 撤退事例があり、企業名・市町村等の一部は把握している	20 県	47%
3. 撤退事例があるようだが、企業名・市町村等は把握していない	3 県	7%
4. 撤退事例があるかどうか把握していない	2 県	5%
5. 撤退事例はないと認識している	7 県	17%
合計	42 県	100%

b) 撤退理由

次に、把握されている撤退事例の理由を聞くことで、安易な撤退かどうかを確認した（表4）。

表4 撤退理由別撤退企業数

選択肢	実数	比率%
1. 本体企業の経営不振	32 件	18%
2. 農業の経営不振（主に生産面）	21 件	12%
3. 農業の経営不振（主に販売面）	6 件	3%
4. 農業の経営不振（詳細不明）	22 件	12%
5. その他の理由	39 件	22%
6. 理由は不明	59 件	33%
合計	179 件	100%

撤退という後ろ向きの企業行動については、理由の把握が難しい。これを反映して、撤退事例の1/3は理由が不明、となっている。一方わかっている理由では、農業の経営不振、本体企業の経営不振などが大きな理由といえる。

さらに、上記以外の「その他」の理由（回答は27件）の内容を具体的に聞いたところ（表5）、本業繁忙のため、経営者の交代、想定外の困難さなど借り主の都合と思われる

理由が33%を占めた。しかし、これらの理由をみると決して「安易に」と言えるものではない。

また、形式的には「撤退」であっても、農業生産法人へ移行、子会社を設立し親会社が撤退などは実質的に農業を継続しているといえる。さらに、社長の死亡、大震災の被災のような不可抗力や、貸し主が農地を売却、農地の返還の申し入れなど、家族農業経営であっても共通に発生し得るようなやむを得ない事情で撤退している例もある。

表5 撤退理由別撤退企業数「その他の理由」の内訳

理由の区分	件数	比率	具体例
借り主の都合	9 件	33%	本業繁忙のため、経営者の交代、想定外の困難さ、など
実質的に継続	8 件	30%	農業生産法人へ移行、子会社を設立し親会社は撤退、など
不可抗力	5 件	18%	社長の死亡、大震災の被災、など
貸し主の都合	4 件	15%	貸し主が農地を売却、農地の返還の申し入れ、など
その他	1 件	4%	指定管理者としての期間満了
合計	27 件	100%	

c) 撤退についての都道府県の考え方

上記のように、撤退事例が全国的に発生し、その理由も一部が把握されているなかで撤退についての考え方を聞いた（表6）。最も多い回答は、「特に考え方を定めていない」の46%である。これは現在でも約半数が農業参入に受け身の姿勢であること、撤退状況について無回答の県が11%あることなどを勘案するとこうした回答結果は理解できる。

表6 撤退についての考え方

選択肢	実数	比率%
1. いったん参入したら、いかなる理由でも撤退は認められない	0 県	0%
2. いったん参入しても、本業が倒産するほどの状況ならば撤退はやむを得ない	3 県	7%
3. 都道府県として理解できる理由での経営判断としての撤退はやむを得ない	14 県	30%
4. 理由の如何に関わらず経営判断としての撤退はやむを得ない	8 県	17%
5. 特に考え方を定めていない	21 県	46%
合計	46 県	100%

選択肢の1～4の中で、最も多かったのは、「理解できる理由での経営判断としての撤退はやむを得ない」の30%である。これを1～4の回答県のみを対象とした比率で見ると56%となっており、中心的な考え方だと思われる。

さらに、「理由の如何に関わらず経営判断としての撤退はやむを得ない」という、ともすると安易な撤退も容認するような回答も17%（同32%）を占めている。総じて、参入企業が、安易に撤退している状況がほとんど見られないことが影響していると思われるが、受入側・参入側の双方の立場の中間的な位置にある県は、寛容な考え方を持っているといえる。

d) 撤退後の農地利用状況

農業参入解禁前の議論においては、撤退事象そのものと同様に撤退後の農地の荒廃に伴う地域農業への悪影響についての懸念が大きかった。しかし、実際に撤退後の農地利用状況を聞くと（表7）、選択肢の1～4のように撤退後の農地のほとんどは何らかの形で後継耕作者が現れており、ほとんどの事例では荒廃してないことがわかった。こうした中で「耕作者がいなくなっている」は、6件、4%存在する。この比率を、「把握していない」を除く件数で除して算出すると、7%となる。この数字を多いとみるか少ないとみるかは判断が分かれるところかもしれない。農地の後継耕作者が見つかるにはある程度の時間がかかること、農業参入の対象となった農地はもともと条件がよくない場合が多く、特に農地リース特区の初期には耕作放棄地が参入の対象とされていたこと、わが国全体の耕作放棄地率の高さ、などを勘案すると、撤退後に耕作者不在となっている農地比率は少ないというのが妥当であろう。

表7 撤退後の農地利用状況

選択肢	実数	比率%
1. 別の企業が参入して耕作している	18件	13%
2. 別の個人が新規就農している	1件	1%
3. 近隣の農家が耕作している	14件	46%
4. 農地の所有者が耕作している	16件	11%
5. 耕作者がいなくなっている	6件	4%
6. その他の状況	31件	22%
7. 把握していない	56件	39%
回答合計	46件	100%

さらに、「その他の状況」の内訳については、「円滑化団体に移行し耕作継続」、「所有者が耕作」、「近隣農業者が耕作」など実態として耕作が継続されている例や「農業委員会で調整中」、「基盤整備中」など懸念に値するような状況ではないことが示されている。

e) 小括

参入企業の撤退は、全国的に発生していることが確認できた。また、今回の調査結果をもとに撤退企業数を参入企業数で除して求めた、いわば「企業の撤退率」は8.1%となった。注記9)に示した国会答弁から算出した企業の撤退率は、8.8%となる。さらに就農及び撤退の実態という点では類似した点がある調査では、認定就農者の5年以内の撤退率は7.5%、うち非農家出身者の撤退率は11.5%¹⁶⁾となっている。これらと比較すると参入企業の撤退率は個人の就農者の撤退率と同程度であり、企業参入故に撤退が多

いとはいえないことがわかった。

撤退の主要因は、「農業の経営不振」である。これは個人の新規就農者でも直面する問題であり、企業の場合でも一定程度の発生は不可避なものと考えられる。さらに、撤退とされた事例でも実質的に営農を継続している場合や貸し主の都合、不可抗力なども多く、借り主（企業）側の都合はわずかである。しかもやむを得ないと考えられる理由が多い。こうした実態を見ると、田代（1997：p.83）が指摘したように、少なくとも企業が「安易に撤退して儲かる部門に資本を移動する」とは言いがたい。こうした実態を反映していると思われるが、県としては、やむを得ない撤退は容認する考えが大勢を占めている。

また、撤退事案のほとんどは、後継耕作者がおり、「耕作者がいなくなっている」という耕作放棄地発生につながる可能性のある状況は数%にとどまっている。なお、撤退後の農地状況については、政府答弁（2009）や渋谷（2011）においても、撤退後に後継耕作が行われており、荒廃していないと報告されている。こうしたことを考えると企業の撤退後に農地が荒廃し周辺に悪影響を及ぼすという懸念も現在のところ当てはまらない。これは、企業の参入によって、耕作放棄地の回復や肥培管理の継続などがみられ、農地条件は、参入前よりも改善していると考えられ、後継耕作者にとっては営農しやすい条件となっていることが考えられる。

(3) 参入企業による不適切な農地利用の実態と将来の可能性

企業参入についての懸念の大きなものに、投機や転用目的、産廃の不法投棄など不適切な農地利用がある。わが国では不動産の価値は必ず上がるという「土地神話」がある。また、バブル経済期には、住宅、商業、レジャーなどの種地として農地が注目された。さらに、実際に農地を借地した後に産業廃棄物を投棄して周辺の営農環境に多大な影響を与えた事例もある。そこで、現在の参入状況で農地の不適切な利用について聞いた。

表8 参入企業の不適切な農地利用状況

選択肢	1年間未着手	別用途に利用	廃棄物が投棄	塀を巡らす	未届の転用等
1. 事例あり	1県	0県	0県	0県	0県
2. 事例なしと認識	32県	35県	35県	35県	36県
3. 把握していない	11県	10県	10県	10県	9県
合計	44県	45県	45県	45県	45県

a) 参入企業の不適切な農地利用状況

農地の不適切な利用として、「参入後1年間以上耕作や農業施設の整備に未着手」、「参入後農地を資材置き場や駐車場など別用途に利用」、「参入後廃棄物の投棄がなされた」、「参入後高い塀を巡らすなどで営農の状況がわからな

い」、「その他未届の転用等に類する事例がある」、の5項目について、現状と10年程度の将来の予想、農家でも企業同様に懸念されるかどうかを聞いた(表8)。

結果として、「参入後1年間以上耕作や農業施設の整備に未着手」、は1県から「事例あり」との回答があった。その他は、ほとんどの回答が、「事例なしと認識」であり、次いで、「把握していない」、「無回答」、となっている。参入後1年以上未着手の事例があるが、地域農業に対して負の影響を大きく与えるものではない。

今回の結果は、県の農業参入担当者の把握状況を聞いたものであり、県で把握されていない事案も存在する可能性は否定できないものの、参入企業による農地の不適正利用として表面化しているものは、現在のところ見られない、といえる。

前述の結果はあくまでも現在までの実態であり、今後もないと保証するものではない。そこで、10年程度の将来において、不適切な農地利用の発生する可能性と農家でも懸念されるものであるかについて聞いた(表9)。

表9 農家の不適切な農地利用の可能性(10年後)

選択肢	1年間未着手	別用途に利用	廃棄物が投棄	塀を巡らす	未届の転用等
1. 起こるとは思えない	5県	9県	9県	11県	6県
2. 起こる可能性はある	18県	14県	13県	10県	15県
3. 全くわからない	19県	18県	19県	21県	20県
合計	42県	41県	41県	42県	41県
農家に対する懸念	13県	9県	5県	5県	7県

各項目で最も多かったのは、「全くわからない」、であったが、「起こる可能性はある」、とする回答が多くの枝間で2番目に多くなっている。農家に対する懸念も一定程度存在するが、企業のほうが発生する可能性は高いと考えられている。

b) 小括

参入議論当時に指摘されていたような、農地の不適正利用は、現在までのところ県の担当者においては見られない。一方で、10年後まで考えると、可能性としては、想定できるとする回答もある。また、一部の県では、農家であっても企業と同様の懸念があるとしている。

これは、農業参入の代表的な形態が一貫して農地貸借方式であるため、土地利用が企業の自由にならないこと、また特区制度導入以降は、農業界だけでなく社会的に関心を集めたことで「緊張感を持って¹⁷⁾」制度の運用が行われ、各種の懸念に相当する行為に対する歯止めがかかっていると示唆される。

こうした結果を考えると、現状の農業参入の中心的方法である解除条件付貸借方式である限りは、農地の不適正利用は想定しにくいといえる。

(4) 家族農業経営への影響

企業の参入によって家族経営農業が衰退する、という指摘が真実ならば、一般の農家や農業委員会としては、企業参入に否定的な行動をとるであろう。そこで、この指摘の検証を行うことで、農業の現場において参入の正しい共通理解につなげることが可能となる。

表10 企業参入による家族経営の農業離れの進行の有無

選択肢	実数	比率%
1. 企業が農業に参入することで、家族経営農家の農業離れが大いに進んだ	0県	0%
2. 企業が農業に参入することで、家族経営農家の農業離れがある程度進んだ	0県	0%
3. 企業が農業に参入しても、家族経営農家の農業離れとは関係がない	39県	83%
4. 企業が農業に参入することで、家族経営農家の農業離れがある程度抑制されている	0県	0%
5. 企業が農業に参入することで、家族経営農家が大いに抑制されている	0県	0%
6. わからない	8県	17%
合計	47県	100%

a) 企業参入による家族経営の農業離れ

企業が参入したことによる家族経営の農業離れについて聞いた(表10)。結果として「わからない」の8県、17%を除くと、全ての回答が、「企業が農業に参入しても、家族経営農家の農業離れとは関係がない」となっている。この点では、本調査の中で最も明確な結果となった。

b) 小括

企業の参入が家族農業経営を駆逐する、との指摘は、約20年前のものである。この間、企業の農業参入が進むとともに、家族農業経営の衰退が進んだ。県の担当者は、後者を企業の参入によるものとは捉えておらず、農業内部から家族経営の弱体化が進行しているためと考えるのが適切であろう。むしろ、現状においては、山本(2007:p.48)で示されているように、企業の参入は、地域農業、地域経済、雇用創出などで地域に貢献している。とはいえ、かつての指摘が、今日の“企業参入アレルギー”につながっていることは十分に考えられる。

(5) 参入企業の農地取得への考え方

企業の農業参入が議論されていた頃には、農地取得の議論も盛んに行われていた。農地取得についての懸念は、前述の撤退とその後の農地の荒廃、不適正利用などと複合したものである。現在までのところ、一般企業の農業参入は貸借方式であり、撤退や農地の不正利用などが大きな問題となっていない中で、農業参入についての議論の焦点は参入企業の農地取得の可否に移行している。

取得できるようにすべきとの論調は、農地取得制限が農業参入の障害になっているとの認識が根強くあるからであ

る。

そこで、県の担当者として農業参入の際に農地取得が可能となった場合に、参入企業数が拡大するかについて聞き、制度のさらなる緩和の必要性を考察することとした。

a) 農地取得が可能となった場合の参入企業数

農地取得が可能となった場合に参入企業数が拡大するかどうかを聞いたところ（表 11）、74%が「大きく変わらない」とした。「わからない」、「無回答」を除いて母数を設定すると、実に 94%が「大きく変わらない」という回答をしていることになる。その理由として、農地取得の可否が問題となっているのではなく、まとまった農地が確保できないことや、技術や販路など農業経営自体に不安を持っていること、農地の取得費用が高く採算的に合わないこと、取得するとそれだけリスクが高まること、等が挙げられている。

表 11 農地取得が可能な場合の参入企業数

選択肢	実数	比率%
1. 拡大する	2 県	4%
2. 大きく変わらない	34 県	74%
3. 減少する	0 県	0%
4. わからない	10 県	22%
合計	46 県	100%

一方、「拡大する」とした九州地方の県は、その理由として、農業生産法人の要件の厳しさ故の設立の困難さ、貸借方式の場合は条件の悪い農地が多い、とした上で、農家の高齢化が進む中で、農地を売りたい者がほとんどであり、企業がまとまった農地を確保しようとする場合、農地の取得という選択肢がないと効率的な営農ができる農地を確保できない。農地法改正で解除条件がついたことからこうした対応が可能ならば農地取得を認めるべき、とされた。この他、農家の経済的事情から農地を手放すことも考えられる、と指摘する近畿地方の県もある。地域による違いもあると思われるが、「農地を売りたい」という状況は今後さらに拡大することも予想されるため、解除条件の運用次第ではこうした意見も参考にはなる。さらに、経営の永続性という観点からは取得が望ましい、との意見もみられた。

所有権を移転させつつも解除条件を付与することは現実的とは考えにくい。こうしたことを考えると、現状において参入企業数拡大のために農地取得を解禁してもその効果は小さいと考えられる。

b) 非農業目的の農地取得の可能性

表 10 が現行制度を前提として将来の可能性を聞いたものであるのに対し、仮に企業の農地取得が可能となった場合の投機、資産保有、転用などの非農業目的の農地取得の可能性を聞いた（表 12）。その結果、全般的に「可能性はある」と、「ほとんど、あるいは全く考えられない」という回答に分かれた。「ほとんど、あるいは全く考えられない」という回答は、地方部の県に多く見られ、「可能性としてはある」は都市部の県に多く見られる傾向があり、開発圧力の強さが影響していると思われる。こうみると、現

時点で、企業による農地取得についての「懸念」は存在するといえる。

表 12 農地取得が可能な場合の非農業目的の農地取得の可能性

選択肢	投機的 目的	資産保有 目的	転用目的
1. 大いにあり得る	1 県	0 県	3 県
2. 可能性としてはある	18 県	17 県	23 県
3. ほとんど考えられない	8 県	10 県	3 県
4. 全く考えられない	2 県	2 県	1 県
5. わからない	17 県	17 県	16 県
合計	46 県	46 県	46 県

c) 農地取得についての考え方

こうした状況に関連して、農業参入を進める上で、農地取得についての考え方を聞いた（表 13）。

表 13 農地取得についての考え方

選択肢	実数	比率%
1. 農地取得を認めるべきである	0 県	0%
2. 買戻し条件などの条件付きで農地取得を認めるべきである	1 県	2%
3. 農地取得を認めるべきではないがリースの条件を緩和すべきである	2 県	4%
4. 現状の制度のままで良い	18 県	36%
5. 現状の制度よりも厳しくすべきである	0 県	0%
6. 県としての考え方は定まっていない	25 県	55%
合計	46 県	100%

その結果、「県としての考え方は定まっていない」の 54% が最大であるが、方向性を示した選択肢では、「現状の制度のままでよい」、が最も多くなっている。「買戻し条件などの条件付きで農地取得を認めるべき」との選択肢が 1 県あった。この県では、企業が一時的に農地を取得し、転用して格納庫や事務所を整備する場合には認めるべき、としている。また、「農地取得を認めるべきではないがリースの条件を緩和すべきである」との選択肢も 2 県あった。その理由として、農地貸借の下限面積要件の弾力的な運用、保管理的な利用の容認、が挙げられた。このように、制度の部分的な変更までもを否定するものではないが、基本的に現行の解除条件付貸借方式を維持していくことが望まれている。

d) 農業参入の阻害要因

農地取得の可否が農業参入の阻害要因ではないとすると、それ以外の阻害要因を確認する必要がある。結果として（表 14）、「使いたい農地が見つからない」、「分散してまとまらない」などの農地条件を挙げる県が多かった。「その他」の記述では、技術のなさ、初期投資の高さ、経営計画が不明確、販路のなさ、地元（農家・農業委員会・市町

村)の対応の悪さ、農地情報のなさ、農業の基本的な知識不足などさまざまな阻害要因が挙げられた。また、農地を取得するとすれば、取得にかかる初期投資が過大であること、農地は処分しにくく取得にはリスクを伴うこと、農業生産法人を設立すれば農地の取得が可能など、あえて農地取得を望まない理由も挙げられている。

表 14 農地参入の阻害要因

選択肢	回答数	比率%
1. 企業が使いたい農地が見つからないため	29 県	62%
2. 企業が使いたい農地があっても、分散してまとまらないため	26 県	55%
3. 農家が企業には農地を貸したがらないため	8 県	17%
4. 農家が企業・農家を問わず、農地を貸したがらないため	9 県	19%
5. そもそも農業は儲からないため	9 県	19%
6. その他	20 県	43%
7. わからない	2 県	4%

e) 小括

本調査からは、農地取得の解禁が参入企業数の拡大に結びつくわけではないことがわかった。参入企業数をより拡大させるためには、適当な農地確保の困難さなど農地問題の他に、農家側の意識からくる地元の対応、技術・販路などの経営問題など農地取得の解禁以外の方策を講ずる方が有効と思われる。また、農地取得が可能となった場合に、非農業目的に農地取得を行う可能性も想定される。

一般企業の農地取得を制限しているのは、相応の理由があるためであり、わが国の農業振興において農業参入企業をより活用していくためには、現行制度を維持した上で、

現状で行える改革を推進していくことが適当と思われる。

5. おわりに

本研究では、企業の農業参入議論で提起された懸念点について、制度の適用後の状況を踏まえて検証を試みた。

結果を要約すると、企業は安易に撤退しやすいため、跡地が荒廃し、地域農業に悪影響を及ぼすという懸念に対しては、参入企業の撤退は全国で発生しているものの、決して安易な撤退とはいえず、やむを得ないもので、撤退後の農地もほとんどは何らかの形で耕作が継続されていることがわかった。さらに、参入によって家族農業経営が駆逐されるとの懸念も、実態からはみられていない。参入企業による農地の別用途への利用、廃棄物を投棄するなどの不適切な農地利用も現状ではみられていない。しかし、10年後までを考えるとこうした状況が発生する可能性も想定される。これは、農業参入の方式が解除条件付貸借方式であるという現行制度が前提となっており、過去の農業参入議論で論点の一つとなっていた、企業による農地取得が認められていないということを考慮する必要がある。企業の農地取得については、県の担当者はその必要性をほとんど認めておらず、全体的に現行制度の維持が望ましいとしている。

本稿の結論の1点目として、農業参入解禁前後あるいはそれ以前に指摘された懸念点はほぼ当てはまる状況ではないことがわかった。そこで問題となるのは、こうしたことが農業参入の現場にいる農家、農業委員会などの関係者の間で共通認識となっていない点であり、高齢化が進行する農村において農地の有効利用機会の逸失につながっている可能性があることである。今回のアンケート調査の自由記述では、「企業の農業参入に対する農家、市町、農業委員会の抵抗感は下がってきている(中部地方の県)」との意見が複数の県から示されている。また、山本ら(2009)は、参入実績のない市町村担当者は、ある市町村担当者に比べて、農業参入に対する不安を強く抱く傾向がある、としている。

表 15 企業の農業参入に対する懸念点と検証結果の対照表

企業の農業参入に対する懸念点	指摘文献等	関連文献等	検証結果となるアンケート調査結果
1. 参入企業の安易な撤退と跡地の荒廃	田代(1997) 太田原(2002) 石井(2002) 田代(2003)	政府答弁(2009) 澁谷(2007) 渋谷(2011)	表3 撤退事例の把握状況 表4 撤退理由別撤退企業数 表5 撤退理由別撤退企業数「その他の理由」の内訳 表6 撤退についての考え方 表7 撤退後の農地利用状況
2. 企業による農地の不適正利用	原田(1996) 全国農業会議所(2002)	全国農業会議所(2004) 山本(2007)	表8 参入企業の不適切な農地利用状況 表9 農家の不適切な農地利用の可能性(10年後)
3. 家族農業経営への影響	原田(1996) 棚沢(2002)		表10 企業参入による家族経営の農業離れの進行の有無
4. 企業による農地取得の是非	原田(2011)	経団連(1997)	表11 農地取得が可能な場合の参入企業数 表12 農地取得が可能な場合の非農業目的の農地取得の可能性 表13 農地取得についての考え方 表14 農地参入の阻害要因

※表1、表2は回答者である都道府県の対応姿勢を聞いている設問である。

こうしたことを合わせて考えると農業参入が行われていない地域を中心としてまだまだ“企業参入アレルギー”は強いと思われる。

もう1点目の結論として、一般企業の農地取得は参入企業数の拡大につながらないと思われ、参入促進のためには、農地取得の解禁以外の方策が有効と思われることがわかった。一般企業の農地取得議論においては、全国農業会議所（2004）にあるような産業廃棄物の不法投棄などの懸念は依然として残っており、こうした事態を防止するためにも、一般企業は農地の貸借方式での参入に限られるとともに、農業生産法人への出資比率も50%未満となっていることなどの意味を忘れてはならない。さらに、参入する側の企業としても、農地を売りたいとする農家は今後拡大することが予想されるため、農地取得による農業参入が可能となれば、貸し手側の農家からの農地買い取り要求や農地の買い取りを条件とした企業参入が求められる可能性がある。そのため、本気で農業経営を行おうとする企業は事業採算性の悪化につながる。こうしたことから農地取得の解禁は逆に参入の阻害要因となる可能性もある。

今後、環太平洋戦略的経済連携協定（TPP）妥結の可能性もあり、農業政策が抜本的に変更される可能性がある。地域農業振興の観点からは企業を農業のプレーヤーとして位置づけるとともに、現行制度の維持を前提に、実態に基づいた落ち着いた議論を行い企業の活力やノウハウを最大限に発揮させるような将来設計を行っていくことが望まれる。

なお、本稿の前半に示したような当時の議論や懸念点の指摘が無意味だったわけではなく、こうした議論、指摘があったからこそ、懸念を避けるような制度設計や行政対応がなされたといえる。具体的には、制度設計面では特区制度ではリース方式としたことや市町村等を介して農地貸借を行うようにしたこと、企業側（特定法人）に要件を付したこと、農地法改正で所有権を認めず解除条件付貸借方式としたことや農業生産法人への出資比率に制約をかけたことなどがあげられる。行政対応では県、市町村が積極的に参入に関与している例があること、撤退時に別の参入者を見つけるなどの努力をしていることなどである。

さらに、本研究の手法上の制約として、アンケート調査により47県から回答を得たが、実態を詳細に把握し切れていない県も少なからずあったこと、県の担当者への回答を求めるものでありその結果を県の総意と捉えるには少々無理があること、結果はあくまでも調査時点のものであり将来にわたって現状を保証するものではないこと、などは留意しておく必要がある。

今後の課題として、まずはこのような実態を農業関係者の共通理解としていくことがある。一方で、企業ならではの長を生かした新たなビジネスモデルを模索し、それを既存の農業への適用に結びつけていくことがある。

注 記

- 1) 農林水産省によると農地リース方式による参入企業数は拡大の一途をたどり、2003年から2009年12月の農地法改正

までの約6.7年では合計436法人（年間平均65法人）、農地法改正後から2014年6月までの約4.5年では合計1,576法人（年間平均350法人）と5.4倍のペースで参入法人数が増加している。

- 2) 正式には、「新しい食料・農業・農村政策の方向」で、1992年6月に農林水産省が公表した。
- 3) 「農業生産法人」は農地法で定められており、2016年より「農地所有適格法人」に名称が変更された。しかし、本稿では過去の文献の多くが「農業生産法人」とされていることと「農地所有適格法人」の呼称が十分に浸透していないという判断から、一貫して「農業生産法人」と表記している。
- 4) 同計画中に、「農業生産法人の活性化及び担い手の経営形態の選択肢の拡大を図る観点から、農業生産法人の一形態としての株式会社形態の導入を含む農業生産法人の要件の見直しを行う」とされている。
- 5) 農地法第3条の特例措置として、「農業生産法人以外の法人の農業への参入を容認」したものの。
- 6) 具体的には、「何年か後には、郊外に立地した大型店が撤退した後と同じような事態がおり、そのあとその土地が荒れるのか「迷惑施設」ができるのか、次々と転売されていくのか。それは誰にもわかりませんが、いずれにせよ農業で生産的に利用されることも、非農業用にせよ環境に優しいかたちで利用されることも無いのではないのでしょうか。」と指摘している。
- 7) 具体的には、農林水産省（2004）。
- 8) 澁谷（2007：p.33）では「意識としては営農を継続したくても、やむを得ず撤退せざるを得ない状況となる可能性もあると思われる」としている。
- 9) 衆議院農林水産委員会会議録第171回、第10号2009年4月15日（水曜日）において、企業の撤退に対する担保や耕作放棄地化防止策についての質問に対する答弁の中で説明されている。回答は特定法人貸付事業を対象に2008年9月現在の数字として報告され、参入法人数320法人の他に31法人が撤退していることと、撤退理由別の数が報告されている。さらに、撤退法人が経営していた農地については、周辺における特定法人等他の利用者への貸し付けが行われており、そのほとんどが遊休農地化をしないと承知している、と答弁されている。この調査は、国会の質問に対応して情報収集がなされたものであり、個々の詳細な状況については把握されていない。撤退理由別の数の集計は、澁谷（2011）を参照のこと。
- 10) 具体的には、農林水産省（2004）。
- 11) 企業が農地取得の必要性を表明している公表資料はいくつか確認できる。農林水産省資料（2014）では、広島県の食品会社が「貸借期間が延長緩和されたが、長期の賃借は現実的に地権者との相対では難かしさを感じる」として所有権取得を希望している。NHKのHP（2013）では、愛媛県の苗メーカーが「農地の造成や用水路の整備など、新たな投資を行っても、地権者から返還を求められれば、事業を途中で断念しなければならない」として取得を希望している。
- 12) 規制緩和を推進する立場のメンバーで構成する「経済成長フォーラム」が実施し、280社（うち参入（検討を含む）企業70社）が回答した。当該データの設問は、「一般的に企業が農地所有できた方がよいと思うか」としている。
- 13) 出所は、日本経済団体連合会（2014）。
- 14) ここで、一定のとするのは、企業の農業参入は今後も続くことであり、100%確定した結論は得ることができないためである。
- 15) 農林水産省（2014）。
- 16) 「農政改革関係閣僚会合」の下に設置された府省横断的な「農政改革特命チーム」の第6回会合（2014年10月18日開催）の資料で示された。
- 17) 生源寺（2008：p.197）。

引用文献

- [1] 原田純孝 (1996)「農地法の今日的意義と課題」『農業と経済』. 62 (4). p 11.
- [2] 原田純孝 (2011)「農地制度「改革」とそのゆくえー地域農業と地域資源たる農地はどうなるか」原田純孝編『地域農業の再生と農地制度 日本社会の礎＝むらと農地を守るために』.(社)農山漁村文化協会, 第2章, p 40.
- [3] 石井啓雄 (2002)「ふたたび株式会社の農地取得問題を考える」『農政と公務労働』. 81. (石井啓雄 (2013)『日本農業の再生と家族経営・農地制度ー石井啓雄主要著作集』. p 475 にて確認)
- [4] 磯田健・西和盛 (2014)「企業の参入による地域農業の維持・再生ー大分県の取組と今後の展望ー」『食農資源経済論集』. 65. 1. pp 13-20.
- [5] 経済成長フォーラム (2013)「企業の農業参入」企業経営者緊急アンケート調査報告. 2013. 12. 3. <http://www.economic-growth-forum.jp/pdf/jegf_survey140123_02.pdf> (最終アクセス 2014 年 10 月 11 日).
- [6] 棚沢能生 (2002)「耕作者主義堅持すべきーこの理念失えば農業離れが加速」. 全国農業新聞. 2002. 9. 6.
- [7] NHK (2013) 農地取得を希望する苗メーカー. <<http://www.9.nhk.or.jp/nw9/marugoto/2013/07/0705.html>> (最終アクセス 2014 年 10 月 21 日).
- [8] 日本経済団体連合会 (1997)「第 III 章 農政に係る制度改革の具体的な方向」『農業基本法の見直しに関する提言』. 1997. 9.
- [9] 日本経済団体連合会 (2014)「1. 農業をめぐる現状と課題」『活力ある農業・地域づくり連携強化プラン』. 2014. 5. 13.
- [10] 農林水産省 (2004)「農地・担い手施策の展開方向」. 食料・農業・農村政策審議会 第 11 回企画部会配付資料. 2004. 5. 18. <http://www.maff.go.jp/j/council/seisaku/kikaku/bukai/11/pdf/h180518_11_01_siryō.pdf> (最終アクセス 2014 年 10 月 21 日).
- [11] 農林水産省 (2014) 一般法人の参入状況等. <http://www.maff.go.jp/j/keiei/koukai/sannyu/pdf/sannyuu_suu2606.pdf> (最終アクセス 2014 年 10 月 21 日).
- [12] 農林水産省 (2014) 農地取得を希望する食品会社. <<http://www.maff.go.jp/chushi/keiei/kigyō/pdf/izen-4mishima.pdf>> (最終アクセス 2014 年 10 月 21 日).
- [13] 太田原高昭 (2002) 全国農業新聞. 2002 年 8 月 30 日.
- [14] 渋谷往男 (2007)「地域中小建設業の農業参入にあたっての企業意識と課題」『農業経営研究』. 45. 2. pp 23-34.
- [15] 渋谷往男 (2011)「企業の農業参入における撤退要因と農地管理についての考察」『農業経営研究』. 49. 1. pp. 81-86.
- [16] 衆議院農林水産委員会 (2009)「議事録第 171 回, 第 10 号」.
- [17] 生源寺真一 (2008)「農地制度改革の理念と方法」『農業再建』. 岩波書店, p 197.
- [18] 高橋大輔 (2009)「農地制度改革をめぐる近年の議論についてー農地転用問題を中心にしてー」生源寺真一編『改革時代の農業政策ー最近の政策研究レビュー』. 農林統計出版, 第 8 章, pp. 117-146.
- [19] 高橋大輔 (2013)「農地制度改革をめぐる論点整理と今後の展望:平成 21 年農地制度改正をめぐって」『土地と農業』. 44. 95. p 106.
- [20] 田代洋一 (1997)「新基本法と農地・構造政策」『農業と経済』. 63. 9. pp 77-84.
- [21] 田代洋一 (2003)『農政「改革」の構図』. 筑波書房.
- [22] 山本善久 (2007)「農外企業参入における地域経済効果と企業経営の展開方向」『島根県農業技術センター研究報告』. 37. pp 41-50.
- [23] 山本善久・竹山孝治 (2009)「地域農業戦略の視点からみた農業への企業参入と地域農業施策との連携効果」『農業経営研究』. 47. 1. pp. 94-99.
- [24] 全国農業会議所 (2002)「農地制度の見直しに対する強い懸念の表明と慎重な検討に関する申し入れ」全国農業会議所『農地制度の見直しの論点を追う』. pp 18-19.
- [25] 全国農業会議所 (2004)「『農用地の不適正取得等に関する情報収集調査』の概要」. 2004. 3. 31.

Examining Concerns over Companies' Entry into the Farming Business: Findings from a Questionnaire Survey of Prefectural Governments

By

Yukio SHIBUYA^{*†}

(Received June 7, 2018/Accepted September 11, 2018)

Summary : Various concerns over private-sector companies coming into the farming business remain strong among those in the agricultural industry, posing an obstacle to new entrants into the industry. Thus, for the purpose of examining how their past concerns have materialized since the lifting of the ban on companies' engagement, we conducted a questionnaire survey of prefectural government officials in charge of making arrangements for companies' entry into the farming business. Our survey has found that most of the past concerns—such as that entrant companies may quit soon and leave the farmland to ruin, that they may use farmland for wrongful purposes, and that family farmers may be driven out of the farming business—were irrelevant. We have also learned each prefecture's stance regarding the acquisition of farmland by companies. Amid calls for fundamental changes to the government's agricultural policy, what is required of those in the agricultural industry is to redefine private-sector companies as full-fledged actors in the farming business, and then, to discuss, respond, and plan for the future in a calm and rational manner based on the actual state of affairs.

Key words : companies' entry into the farming business, concern, examining, questionnaire survey

^{*} Department of Agribusiness Management, Faculty of International Agriculture and Food Studies, Tokyo University of Agriculture

[†] Corresponding author (E-mail : y3shibuy@nodai.ac.jp)